

А.В. Ильин

ОСПАРИВАНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ



СТАТУТ
МОСКВЫ 2024

УДК 351.87
ББК 67.401.041
И 46

Рецензенты:

Юдин Андрей Владимирович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского процессуального и предпринимательского права Юридического института Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королева;

Халатов Сергей Александрович, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева

Ильин, Антон Валерьевич.

И46 Оспаривание административных актов. — Москва : Статут, 2024. — 134 с.

ISBN 978-5-8354-1978-4 (в пер.)

Настоящая монография является первым в современной российской правовой науке систематическим изложением основных проблем учения об оспаривании в суде административных актов.

В работе изучаются способы преодоления конкуренции гражданского и административного судопроизводства, разбираются все возможные типы административных исков, рассматривается проблематика субъективной заинтересованности и защищаемого в административном судопроизводстве интереса, подвергается критическому разбору с точки зрения процессуального законодательства и процессуальной науки концепция оспоримых и ничтожных административных актов.

Предназначена для специалистов в области гражданского и арбитражного процесса, административного права.

Законодательство и судебная практика приводятся по состоянию на 11 января 2024 г.

УДК 351.87
ББК 67.401.041

ISBN 978-5-8354-1978-4

© А.В. Ильин, 2024
© Редподготовка, оформление. Издательство «Статут», 2024

Моей дорогой маме, Ильиной Анне Николаевне

ПРЕДИСЛОВИЕ

Производство по делам об оспаривании решений, действий, бездействия органов государственной власти и должностных лиц в механизме судебной защиты прав и свобод человека и гражданина занимает совершенно особое место. В рамках этого процессуального порядка могут быть принудительно реализованы субъективные публичные права различной отраслевой принадлежности независимо от степени их конкретизации в законодательстве. Не будет преувеличением сказать, что сам этот процессуальный порядок служит работающей в реальном времени лабораторией, в которой создаются целые материально-правовые институты публичного права.

Неудивительно, что процессуальной формой дистрибутивного правосудия, обеспечивающего разрешение вопросов перераспределения бюджетных средств в целях защиты нарушенных субъективных публичных прав, служит именно данное производство. По общему правилу способом защиты субъективных публичных прав, которые оказываются нарушенными вследствие нефинансирования институтов, призванных создать условия для реализации указанных прав, служит оспаривание бездействия органов государственной власти, не осуществивших такого финансирования. Следовательно, необходимо установить, достаточна ли существующая процессуальная форма для рассмотрения и разрешения подобных требований.

В рамках настоящей работы я рассмотрю несколько взаимосвязанных процессуальных категорий, составляющих само существо производства по делам об оспаривании решений, действий, бездействия администрации.

В первую очередь следует установить, какие вообще административные иски знает отечественное процессуальное законодательство, какова их правовая природа, для каких целей они могут использоваться. Поскольку категории «иск — законная сила судебного решения» — это парные категории, здесь же совершенно необходимо исследовать вопрос о характере воздействия решения суда на административные (в самом широком смысле этого слова) правоотношения, о перспективном и ретроактивном действии законной силы решения суда по административным искам, о делении административных актов

на ничтожные и оспоримые, о соотношении прямого и косвенного контроля суда за законностью поведения администрации.

Говоря об административных исках, важно отличать их от гражданско-правовых (в широком смысле) требований для того, чтобы определить границы применимости административного судопроизводства. Поэтому необходимо выработать критерий разграничения требований, которые подлежат рассмотрению в рамках гражданского и административного судопроизводства.

Затем мною будет исследован ключевой вопрос всей проблематики защиты нетипичных субъективных прав — это понятие субъективной заинтересованности, ее предназначение, ее пределы, ее роль в правосудии. После этого естественен переход к исследованию вопроса о защите публичного интереса в административном судопроизводстве, возможностях его определения и субъектах, имеющих право выступать в его защиту.

Логическим завершением исследования станет изучение вопроса об исполнении решения суда по делам об оспаривании решений, действий, бездействия администрации, а также о функциях суда в рамках этой стадии процесса.

Упомянутые вопросы имеют и самостоятельное теоретическое и практическое значение, поскольку касаются рассмотрения и разрешения любых дел по правилам гл. 22 КАС, гл. 24 АПК.

ГЛАВА I. СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ИСКОВ

§ 1. Современное состояние проблемы

Традиционно система исков, т.е. притязаний, направленных на защиту прав и законных интересов, в России устанавливается в материальном законодательстве. Именно материальное законодательство определяет способы защиты нарушенных или оспариваемых прав, условия их реализации¹. Процессуальное законодательство регламентирует порядок их рассмотрения и разрешения судом². Не так обстоит дело в области российского административного права: способы защиты прав от незаконных решений, действий, бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц определялись и определяются процессуальным законодательством³. Хорошо ли это или нет — это вопрос вкуса и к существу дела отношения не имеет. Важно, что благодаря процессуальному законодательству мы имеем работающую систему способов защиты субъективных публичных прав.

¹ Ср. с мнением Е.А. Нефедьева: «...Выяснить сущность иска с точки зрения гражданского права невозможно. Вследствие этого явилось стремление искать объяснения права на иск в праве публичном и перенести учение об иске из науки гражданского права в науку процессуального права» (*Нефедьев Е.А.* Учение об иске. Казань, 1895. С. 3).

² Ср. с мнением А.Х. Гольмстена: «Учение об искомом праве [анализирует право как право иска, как иск в материальном смысле] рассматривает институты судопроизводства с особой точки зрения, с точки зрения их содержания; оно сосредоточивает свое внимание на том, что осуществляется, между тем, как гражданское судопроизводство рассматривает эти институты с точки зрения формальной, с точки зрения их внешнего выражения; оно сосредоточивает свое внимание на том, как осуществляется право судебным путем... Как прежде процессуалисты и цивилисты отделялись от искомом права, так ныне оба они чувствуют себя в этом учении, как дома; de facto — считая его своим, de jure — они продолжают, однако, считать его принадлежащим области гражданского права» (*Гольмстен А.Х.* Об отношении гражданского судопроизводства к гражданскому праву: вступительная лекция, читанная 9 октября 1878 г. в Императорском Училище Правоведения // *Юридические исследования и статьи.* СПб., 1894. С. 242).

³ В этом смысле остается все еще остро актуальной мысль, высказанная М.Д. Загряцковым: «Процесс является самой разработанной стороной административной юстиции» (*Загряцков М.Д.* Административная юстиция и право жалобы. М., 1924. С. 54).

В свою очередь, действующее процессуальное законодательство весьма лапидарно устанавливает систему административных исков, пользуясь очень простым правилом. Выделяются специальные категории дел, для которых устанавливаются особые правила рассмотрения и разрешения. Тем самым обозначаются способы защиты в конкретных областях, требующих судебного контроля. А все остальные, специально не упомянутые ни в материальном, ни в процессуальном законодательстве, способы защиты отнесены в производство об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, должностных лиц (гл. 22 КАС, гл. 24 АПК). Данный подход обусловлен тем, что процессуальный законодатель в первую очередь желает определить оптимальный порядок рассмотрения административных споров, закрепить дифференциацию процессуальных правил, для чего ему необходимо обозначить конкретные споры, требующие особого процессуального порядка их разрешения, а значит, и установить специфические способы защиты. Поэтому поиск способа защиты субъективных публичных прав производится по следующему алгоритму: если для нарушенного субъективного публичного права не находится специально упомянутого способа защиты, мы пытаемся его отыскать в общих положениях процессуального закона.

Такая система обладает очевидным преимуществом: мы не зависим от законодателя, весьма скупо откликающегося на необходимость предоставить заинтересованным лицам конкретные способы защиты их прав, и если у нас есть субъективное публичное право, мы всегда сможем его защитить, а суд не сможет нам в этом отказать, мотивируя это тем, что закон не дает нам конкретного способа защиты. В то же время очевидный минус этой системы состоит в чрезвычайной общности указания на возможности защиты. В этом смысле правило о возможности оспаривать решения, действие или бездействие органа государственной власти или должностного лица — это и много, и мало: в нем мы находим и бесконечные возможности для вывода прямо не упомянутых административных исков, и трудности для твердого обоснования существования избранного нами конкретного административного иска.

Преодолению этих трудностей служит выявление правовой природы возможных способов защиты субъективных публичных прав. Зная, какие административные иски возможны, чем они отличаются друг от друга, каковы могут быть их условия удовлетворения, пользуясь свойствами универсальности и системности процессуальной формы, можно выявить в процессуальном законодательстве их нормативное закрепление.

Сегодня в российском процессуальном законодательстве дифференциация процессуального порядка разрешения административных исков не отражает специфики правовой природы самих этих исков. Легко видеть, что в рамках отдельных производств, сгруппированных законодателем по главам кодексов, заключены требования разной правовой природы. В общем можно выделить следующие группы требований.

Во-первых, это требования о последующем судебном контроле за поведением администрации¹. Рассмотрение всех этих требований предполагает проверку судом законности решений, действий, бездействия властного субъекта в публичном правоотношении². Речь идет о делах об оспаривании нормативных правовых актов (гл. 21 КАС, гл. 23 АПК), об оспаривании решений, действий, бездействия (гл. 22 КАС, гл. 24 АПК), об оспаривании решения Высшей квалификационной коллегии судей или решения квалификационной коллегии судей субъекта РФ о досрочном прекращении полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка (ч. 1 ст. 230 КАС), об оспаривании решения Высшей квалификационной коллегии судей о наложении дисциплинарного взыскания на судью (ч. 3 ст. 230 КАС), об оспаривании решения Высшей квалификационной коллегии судей о результатах квалификационной аттестации судьи (ч. 3 ст. 230 КАС), об оспаривании участниками избирательного процесса решений, действий, бездействия, нарушающих их права, свободы и законные интересы (ч. 1–4, 10–13, 15 ст. 239 КАС), об оспаривании решения о проведении местного референдума, решения, принятого на местном референдуме (ч. 9 ст. 239 КАС).

Во-вторых, это требования о судебном санкционировании реализации требований властного субъекта (о проведении предварительного судебного контроля)³. Рассмотрение всех этих требований предпола-

¹ О преимуществах последующего судебного контроля над предварительным см.: Курс советского гражданского процессуального права: Судопроизводство по гражданским делам: в 2 т. Т. 1 / отв. ред. А.А. Мельников. М., 1981. С. 142–149 (автор главы – Д.М. Чечот).

² Я надеюсь, выражения «властный субъект», «доминирующий субъект», «подвластный субъект», «подчиненный субъект» не напугают просвещенного читателя, которому они могут напомнить ужасы полицейского государства. Это всего лишь слова. На мой взгляд, использование этих слов удобно для прояснения сути рассматриваемых явлений.

³ См. об этом, например: *Дегтярев С.Л.* Новые дела предварительного судебного контроля в гражданском процессе // Российская юстиция. 2014. № 11. С. 52–54; *Зеленцов А.Б.* Судебное санкционирование как институт административно-процессуального права // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 57–64.

гает предварительную проверку судом условий реализации властным субъектом принадлежащего ему права, которое властный субъект в принципе мог бы реализовать сам, своей властью. Речь идет о делах по требованиям избирательной комиссии, комиссии референдума в связи с нарушением законодательства о выборах и референдумах (ч. 5 ст. 239 КАС), делах о приостановлении деятельности (ч. 1 ст. 262 КАС), о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (ч. 1 ст. 266 КАС), по требованиям, связанным с административным надзором (ст. 270 КАС), о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке, о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке (ч. 1 ст. 274 КАС), о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (ч. 1 ст. 281 КАС), о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни (ч. 1 ст. 285.1 КАС), о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания (ч. 1 ст. 285.6 КАС), о помещении несовершеннолетнего в учебное учреждение закрытого типа (ч. 1 ст. 285.13 КАС), о взыскании обязательных платежей и санкций (гл. 32 КАС, гл. 26 АПК).

В-третьих, это требования об осуществлении судом управленческих функций. В данном случае суд не осуществляет правосудие, он не разрешает спор о праве, не проверяет законность поведения поднадзорного субъекта, а заступает на место органа, который должен принять решение по существу вопроса. Речь идет о делах о рассмотрении обращения Председателя Верховного Суда РФ о досрочном прекращении полномочий судьи за совершение им дисциплинарного проступка (ч. 2 ст. 230 КАС), об определении срока, не позднее которого уполномоченный орган, должностное лицо или избирательная комиссия должны назначить выборы (ч. 7 ст. 239 КАС), о назначении местного референдума (ч. 8 ст. 239 КАС), о расформировании избирательной комиссии, комиссии референдума (ч. 14 ст. 239 КАС), об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости (ч. 1 ст. 245 КАС),

о признании информации запрещенной (ч. 1 ст. 265.1 КАС), о признании информационных материалов экстремистскими (ст. 265.6 КАС).

В-четвертых, это гражданско-правовые требования о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (ст. 250 КАС).

§ 2. Подходы к построению системы административных исков

Глядя на все это собрание пестрых исков, ясно, что наибольшую проблему с точки зрения понимания условий реализации вызывают требования об оспаривании решений, действий, бездействия администрации (гл. 22 КАС, гл. 24 АПК). О каких конкретно требованиях в данном случае идет речь? Составляют ли данные требования единую по своей правовой природе группу исков или же это обозначение совершенно различных притязаний?

Эти вопросы отражают наше желание знать, какие административные иски в принципе возможны, как суд должен их разрешать. Если для специальных исков это желание в известной степени удовлетворено законодателем, то в общем случае проблема остается. Если мы хотим знать, какие административные иски возможны в общем случае, по умолчанию законодателя, мы должны обратить свое внимание на группу требований, названную законодателем дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего.

Далее для простоты и удобства изложения я буду именовать эту группу делами об оспаривании административных актов (для обобщения таких их разновидностей, как решение или действие администрации) или ненормативных правовых актов (в противопоставление всем актам администрации, не являющимся нормативными правовыми актами), используя эти выражения как синонимы¹. Какие же иски составляют эту группу дел?

¹ Синонимизируя обычно используемые в разных значениях данные обозначения, я не стремлюсь вызвать у читателя чувство тошноты отказом достигнуть методологической чистоты в употреблении терминов «ненормативный» или «административный акт».

Любой административный иск, относящийся к группе дел об оспаривании ненормативных правовых актов, представляет собой признание, т.е. годное к немедленному осуществлению через суд право-требование, входящее в содержание публично-правового (административного) правоотношения. Это правоотношение характеризуется тем, что одна из сторон — это властный субъект, который проявляет свою власть или через принуждение подвластного субъекта к желаемому публичным субъектом поведению при реализации принадлежащих ему из этого правоотношения прав, или через усмотрение в исполнении вытекающих из данного правоотношения обязанностей.

Поэтому подойти к систематизации административных исков можно с двух сторон: со стороны властного субъекта, выступающего административным ответчиком по делу, поскольку его поведение подвергается судебной проверке, или со стороны подвластного субъекта, выступающего административным истцом по делу, поскольку он пытается через суд защитить вытекающие из публичного правоотношения субъективные права и интересы.

Вставая на точку зрения административного ответчика, классификация исков об оспаривании ненормативных правовых актов должна иметь своим основанием характер акта, который оспаривается. Здесь можно говорить, во-первых, об актах, принуждающих к определенному поведению, препятствующих реализации субъективных публичных прав или законных интересов (обременяющие административные акты), и, во-вторых, об актах предоставления, создающих возможности для реализации субъективных публичных прав и законных интересов (благоприятствующие административные акты). Соответственно, должны выделяться иски против незаконных обременяющих или неблагоприятствующих ненормативных правовых актов.

Вставая на точку зрения административного истца, классификация исков об оспаривании ненормативных правовых актов должна иметь своим основанием характер реализуемого через суд права требования. Здесь можно говорить, во-первых, о субъективном публичном праве на реализацию принуждения в соответствии с законом (право на над-

Меня интересуют процессуальные возможности по оспариванию подобных актов. Для процесса же отыскание тонких оттенков смысла этих терминов в огромном большинстве случаев бесполезно. В то же время, говоря далее о ненормативных правовых актах или административных правовых актах, не будет идти речь о стирании различий между требованиями, входящими в названные группы, тогда, когда это имеет процессуальное значение.

лежащее действие), и, во-вторых, о субъективных публичных правах на создание условий для реализации прав и законных интересов (право на благоприятное поведение). Соответственно, должны выделяться иски об аннулировании ненормативных правовых актов и иски о принуждении властного субъекта к определенному поведению.

В своем изложении системы административных исков¹, составляющих группу дел об оспаривании ненормативных правовых актов, я буду опираться на второй из изложенных подходов, т.е. буду смотреть на возможности обратиться в суд с требованием с точки зрения административного истца. Такой взгляд наиболее естественен. Во-первых, иски предоставляются заинтересованным в них лицам, которые в силу диспозитивности самостоятельно ими распоряжаются, а значит, взгляд на возможность выбора исков – это взгляд административного истца (иски – для административного истца). Во-вторых, иски нужны для обращения в суд, т.е. для процессуальных целей, а значит, и их изучение должно строиться в первую очередь с учетом механизма их реализации в суде, в котором административный истец играет первую скрипку (административный истец – двигатель процесса).

§ 3. Общие черты исков о признании административных актов незаконными

Первая группа исков об оспаривании административных актов – это иски о признании решений, действий незаконными (ч. 1 ст. 218 КАС, ч. 1 ст. 195 АПК). Эта группа исков неоднородна, но их объединяет одно: во всех случаях речь идет об обращении через суд требования административного истца к ответчику осуществлять свою власть в соответствии с законом.

¹ Российская правовая наука традиционно снизу вверх смотрит на достижения немецкой юриспруденции. В области административного права и процесса это особенно заметно. Вместо разработки собственной модели административной юстиции, пусть даже и опираясь на зарубежные представления о должном, многим кажется предпочтительным некритически описывать зарубежный опыт, мечтая о том, что когда-нибудь он будет воплощен на родном пепелище. Этот путь, помимо прочего, никак не помогает понять нам ни те проблемы, которые возникают в отечественной судебной практике, ни собственный процессуальный закон. Поэтому в настоящей работе я сосредоточусь на решении проблем российского процесса, опираясь на отечественные процессуальные традиции и логический анализ. Изложение возможных немецких административных исков см., например: *Пуделька Й.* Административное право Германии. Т. 2: Административно-процессуальное право. Берлин, 2023. С. 28–49.

Если мы рассмотрим примитивное одностороннее публичное правоотношение, в котором доминирующий субъект своей властью принуждает подвластного к определенному поведению, кажется, что у подвластного субъекта в этом правоотношении есть только обязанности — обязанности выполнить то, что от него требует властный субъект, тогда как у властного субъекта — только права. Однако это не так. Доминирующий субъект обрел власть не своей волей и не в силу случая, а вследствие указания закона. Права доминирующего субъекта требовать от других чего-либо основываются на законе и производны от него. Соответственно, доминирующий субъект имеет власть повелевать и заставлять исполнять свои повеления только тогда и до тех пор, когда и поскольку он не выходит в своем поведении за рамки, установленные законом. Со своей стороны, и подвластный субъект обязан повиноваться не в силу божественной воли и не от любви к насилию, а потому, что к этому его обязывает закон. Если требования властного субъекта незаконны, ни на чем не основаны, подвластный субъект не обязан эти требования выполнять. Если же доминирующий субъект своей волей заставляя подвластного подчиниться, принуждает его к определенному поведению, уже подвластный вправе требовать прекратить незаконное принуждение. Именно это требование — требование прекратить незаконное воздействие на его правовую сферу — и может быть заявлено подвластным субъектом в суд, так как без суда избавиться от незаконного принуждения административный истец не может — в возможности одностороннего принуждения и состоит власть доминирующего субъекта.

Соответственно, первый иск этой группы — это требование из одностороннего публичного правоотношения о признании решения, действия незаконным. Можно назвать это требование иском о превышении власти: решение, действие должно быть официально аннулировано, так как властный субъект не вправе был его совершать (вследствие нарушения компетенции, формы, содержания, цели, условий осуществления).

Второй иск этой группы — это требование из двустороннего публичного правоотношения о признании решения, действия незаконным. В данном случае речь идет о правоотношении, в содержание которого входят субъективные публичные права подвластного субъекта на принятие властным субъектом решений или совершение им действий, что-либо предоставляющих подвластному или создающих условия для реализации подвластным принадлежащих ему прав различной отраслевой принадлежности. Несмотря на то что властный

субъект является в данном правоотношении обязанным лицом, он сохраняет свою власть, которая проявляется в сохраняющемся у властного субъекта усмотрении в выборе решений и действий, которые могли бы обеспечить реализацию прав и законных интересов подвластного¹. Повлиять на этот выбор подвластный может только одним образом: предъявить в суд иск о том, что сделанный властным субъектом выбор незаконен. Он незаконен или, во-первых, потому, что принятые решения, совершенные действия сами по себе незаконны (вследствие нарушения компетенции, формы, содержания, цели, условий осуществления), или, во-вторых, потому, что эти решения, действия на деле не обеспечивают возможности реализации прав и законных интересов истца (ненормативные акты бесполезны, эти права, как и прежде, нельзя в полном объеме реализовать), или, в-третьих, потому, что эти решения, действия под видом создания условий для реализации прав и законных интересов, напротив, ей препятствуют.

Такой иск может быть назван иском о понуждении к надлежащему исполнению обязанности. Интересно заметить, что иск о превышении власти используется в том случае, когда властным субъектом незаконно реализуется принадлежащее ему право, тогда как второй иск используется тогда, когда властный субъект незаконно исполняет возложенную на него обязанность.

Промежуточное положение между названными исками занимает третий иск той же группы — иск о запрете отмены (отзыва) ранее принятого властным субъектом решения или совершенного им действия, создающего условия для реализации прав. Этот иск можно назвать иском о запрете отмены благоприятствующего акта. С одной стороны, этот иск наделен чертами иска о превышении власти: отмена (отзыв) ранее совершенных решения, действия сама по себе является административным актом (решение или действие), а значит, признание незаконными этих отменяющих решения, действия может осуществляться по самостоятельным, относящимся только к отменяющим решению, действию основаниям. С другой стороны, этот иск наделен чертами иска о понуждении к надлежащему исполнению обязанности: если решение, действие, создающие условия для реализации прав и законных интересов, отменены, то названные права и интересы

¹ Подробнее об этом см.: *Ильин А.В.* Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. М.; Берлин, 2011. С. 151–155, 157.

останутся необеспеченными, и с этой точки зрения признание незаконным отменяющего акта в первую очередь преследует цель создать (возобновить) условия, при которых права и законные интересы могут быть реализованы. В сочетании этих двух противоположностей — оснований для отмены акта и цели его отмены — уникальность данного иска. Любопытно отметить, что требование о признании незаконным отмены решения, действия властного субъекта об отмене ранее принятого им решения, действия также охватывается данным иском, так как цель этого требования — восстановить благоприятный режим не подвергаться незаконному воздействию, который был обеспечен административным актом — самостоятельной отменой властным субъектом незаконного решения, действия.

По своей правовой природе иск о превышении власти и иск о запрете отмены благоприятствующего акта — это иски о признании, т.е. иски, направленные на установление правовой определенности в вопросе о наличии или отсутствии между сторонами правоотношения и судебное решение по которым создает правовой эффект само по себе, без необходимости в осуществлении государственного принуждения.

§ 4. Правовая природа иска о превышении власти. Недействительность административных актов

Вывод о том, что иск о превышении власти — это иск о признании правоотношения отсутствующим, означает, что решение суда по требованию признать административный акт незаконным не только официально аннулирует сам административный акт, но признает, что таковой акт вообще никогда не порождает правовых последствий, т.е. этот акт является ничтожным.

Такой вывод может показаться неприемлемым для тех, кто считает, что до тех пор, пока административный акт не отменен, он является обязательным для всех и отмена этого акта судом может осуществляться только на будущее время. Размышляя в этом ключе по аналогии, кажется, что оспаривание незаконных решений, действий властного субъекта похоже на признание оспоримой сделки недействительной. Тем более что на первый взгляд с признанием нормативных правовых актов недействительными дело обстоит точно так же. Иными словами, иск о превышении власти — это преобразовательный иск, а не иск о признании. Констатацией этого обстоятельства будет до-